



УДК 336.142.3

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ

Л. Р. БАЕВА

*Волжский институт
экономики, педагогики
и права
г. Волжский*

*e-mail:
baewwa@mail.ru*

Статья посвящена исследованию подходов к проведению оценки муниципальных программ в условиях перехода к программному бюджетированию. На основании проведенного исследования практик оценочных процедур, проводимых в отношении муниципальных целевых программ развития публично-правовых образований, предлагаются основные принципы построения комплексной системы оценки муниципальных программ. Автором обосновывается ключевое значение методологии оценки программ в достижении синергетического эффекта исполнения программного бюджета муниципального образования. В статье описывается механизм проведения комплексной системы оценки муниципальных программ в условиях реформирования системы бюджетного планирования.

Ключевые слова: муниципальный бюджет, программный бюджет, муниципальная программа, муниципальное образование, синергия, методология, комплексная система оценки.

Современный этап развития системы управления муниципальными финансами характеризуется переходом от традиционной «затратной» модели к программному принципу составления муниципального бюджета. Применение программного формата позволяет сделать формирование бюджета стратегическим и финансово обоснованным. «Программная» философия формирования расходных обязательств методологически основывается на программно-целевом подходе и призвана обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов и, в целом, достижение устойчивого развития муниципального образования. Ядром системы программного бюджетирования на уровне муниципального образования выступает муниципальная программа (далее по тексту – МП), представляющая собой систему мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов, обеспечивающих в рамках реализации ключевых муниципальных функций, достижение приоритетов и целей муниципальной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [3].

В настоящее время Бюджетным кодексом РФ (п.3 ст. 179) предусмотрена необходимость ежегодной оценки эффективности реализации муниципальных программ, по результатам которой, высшим исполнительным органом муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении, начиная с очередного финансового года ранее утвержденной муниципальной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение ее реализации [9]. В соответствии с данным требованием, актуальной становится задача освоения важнейших инструментов управления — мониторинга и оценки программ и проектов. В практике муниципального управления, в силу сложности и многоплановости задач, нет единой и общепризнанной методики оценки муниципальных программ.

Как показывает практика, система оценки, в традиционном ее понимании, часто сводится к формальному определению соотношения затраты/выгода и степени достижения результатов. Анализируя нормативные правовые акты муниципальных образований, регламентирующие порядок и методику оценки эффективности муниципальной программы, можно заключить, что в большинстве случаев, данные документы дублируют описание, содержащееся в методических указаниях по разработке



и реализации государственных программ РФ, согласно которой методика проведения оценки эффективности муниципальной программы, состоит в определении:

- 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и муниципальной программы в целом;
- 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств муниципального бюджета;
- 3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).
- 4) Степени достижения поровых значений целевых индикаторов (показателей) муниципальной программы [3].

Исследуя практику оценки результативности муниципальной программы в муниципальных образованиях, можно сформировать следующий обобщенный перечень критериев оценки:

- степень достижения плановых показателей;
- общественно-экономическая эффективность;
- качество планируемых показателей;
- качество и своевременность подготовки отчета о реализации муниципальной программы [2];
- выполнение планируемых объемов финансирования;
- степень выполнения программных мероприятий;
- достижение целевых индикаторов программы;
- оценка организации управления и контроля над ходом реализации программы [8].

Каждое муниципальное образование самостоятельно разрабатывает данный перечень и утверждает его соответствующим нормативным правовым актом. Хотелось бы отметить, первостепенное значение определяемой группы критериев, на основании которой проводится оценка эффективности исполнения МП, так как, именно на данном этапе закладываются концептуальные основы системы оценки в целом.

Эффективность исполнения муниципальной программы, в широком смысле, представляет собой отношение степени достижения запланированных результатов по задачам МП к степени освоения средств бюджетов всех уровней на реализацию этих задач. Однако, методология оценки результативности муниципальных программ предполагает набор инструментов и методов оценки, взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга. Базовыми элементами данной системы выступают первичные показатели, индикаторы и сводные индексы.

В качестве, примера проведения оценки результативности, получившей наибольшее распространение на муниципальном уровне управления, можно предложить методику расчета индексов результативности и эффективности исполнения муниципальных программ:

Алгоритм расчёта индекса результативности исполнения ($R_{исп}$):

- определяется индекс результативности исполнения каждой задачи (R_z) по формуле:

$$R_z = \frac{\sum_{i=1}^n (X_{факт} / X_{план})}{n} \times 100\%, \quad (1)$$

где $X_{факт}$ – фактическое значение результата задачи на отчетный период;

$X_{план}$ – плановое значение результата задачи на отчетный период;

n – количество результатов задачи, запланированных на отчетный период.

Индекс результативности исполнения МП определяется по формуле:

$$R_{исп} = \frac{\sum_{i=1}^m R_{zi}}{m}, \quad (2)$$

где R_{zi} – показатель результативности исполнения задач;

m – количество задач, реализуемых в отчетном периоде.



Критерии оценки результативности исполнения отражены в табл. 1.

Таблица 1

Критерии оценки результативности исполнения

Значение индекса результативности исполнения МП ($R_{исп}$)	Результативность исполнения МП
$R_{исп} \geq 95\%$	высокорезультативная
$85\% < R_{исп} < 95\%$	среднерезультативная
$R_{исп} \leq 85\%$	низкорезультативная

Индекс эффективности исполнения МП ($E_{исп}$) определяется по формуле:

$$E_{исп} = \frac{R_{исп}}{F_{факт} / F_{план}}, \quad (3)$$

где $F_{факт}$ – кассовое исполнение расходов на реализацию МП за счет средств бюджетов всех уровней на создание результатов на отчетный период;

$F_{план}$ – плановые объемы финансирования на реализацию МП за счет средств бюджетов всех уровней на создание результатов на отчетный период [4].

Критерии оценки эффективности исполнения МП представлены в табл. 2.

Таблица 2

Критерии оценки эффективности исполнения муниципальной программы

Значение индекса эффективности исполнения МП ($E_{исп}$)	Эффективность исполнения МП
$E_{исп} \geq 100\%$	высокоэффективная
$90\% < E_{исп} < 100\%$	среднеэффективная
$E_{исп} \leq 90\%$	низкоэффективная

Подобная методика, используется для оценки муниципальных программ в ряде муниципальных образований, варьируют только диапазоны значений индексов и перечень критериев оценки.

Исследуя методологию оценки целевых комплексных программ развития муниципального образования, следует уделить особое внимание широкому использованию комплексного критерия оценки эффективности реализации муниципальных программ, который (K_i) определяется по следующей формуле:

$$K_i = Y_{i1} + Y_{i2} + \dots + Y_{ij}, \quad (4)$$

где Y_{ij} – подкритерии, входящие в состав комплексного критерия оценки эффективности реализации программы.

Степень соответствия программы каждому подкритерию (Y_{ij}) оценивается по балльной шкале путем присвоения балльной оценки (N_{ij}).

Присвоенная балльная оценка (N_{ij}) аргументируется соответствующими функциональными характеристиками программы, текущими параметрами и показателями, отражающими ход ее реализации, деятельность координатора и исполнителей по обеспечению достижения целей и конечных результатов программы.

Оценка эффективности реализации муниципальной программы основана на формировании интегральной (результатирующей) оценки (R), которая определяется по формуле:

$$R = \text{SUM} (K_i \times Z_i), \quad (5)$$

где R – интегральная (результатирующая) оценка эффективности реализации программы;



K_i – комплексный критерий оценки эффективности реализации программы;
 Z_i – удельный вес (значимость) комплексного критерия оценки эффективности реализации программы.

Рассчитанное значение интегральной (результатирующей) оценки R сопоставляется с приведенными ниже значениями для комплексной оценки эффективности программы и выработки рекомендаций по ее дальнейшей реализации. Значения интегральной (результатирующей) оценки эффективности реализации программы представлены в табл. 3.

Таблица 3

Значения интегральной (результатирующей) оценки эффективности реализации муниципальной программы

Численное значение интегральной (результатирующей) оценки R в баллах	Качественная характеристика интегральной (результатирующей) оценки эффективности реализации Программы
$R \geq 18$	эффективность Программы высокая
$12 \leq R < 18$	эффективность Программы умеренная
$6 \leq R < 12$	эффективность Программы удовлетворительная
$R < 6$	эффективность Программы низкая

Результаты оценки эффективности реализации программ используются для их ранжирования по интегральной (результатирующей) оценке [8].

Важное место в системе оценки муниципальных программ, по праву, занимает разработка формы интерпретации полученных результатов. Наиболее эффективным считается графическое и табличное представление, безусловно, при обязательном наличии текстовой части, оформленной в виде аналитической записки, а также содержащей основные выводы и, имеющей развернутый вид.

Итак, представление итоговых результатов оценки может быть реализовано через следующие приемы:

- позиционирование муниципальных программ в пространстве параметров;
- ранжирование муниципальных программ по различным критериям;
- текстовое аналитическое заключение на основе модели интерпретации [5, с.42].

На наш взгляд, в условиях перехода к программному бюджетированию, требования к технологии процедуры проведения оценки должны отвечать принципу универсальности и прозрачности. Программный формат муниципального бюджета предполагает достижение социально-экономического эффекта в результате действия закона синергии, для выполнения которого необходимо обеспечить согласованность всех процедур в рамках жизненного цикла муниципальных программ.

Построение комплексной системы оценки муниципальных программ, может стать инструментом в решении задачи повышения эффективности бюджетного планирования. Разработка и внедрение устойчивой системы оценки позволит муниципалитетам обеспечить преемственность социально-экономической политики и сделать оценку стандартной, неотъемлемой процедурой в рамках муниципального управления [7, с.11].

Комплексная система оценки муниципальных программ позволит произвести:

- ранжирование муниципальных программ в соответствии с полученными оценками;
- группировку муниципальных образований;
- построение модели интерпретации.

На наш взгляд, система оценки эффективности реализации муниципальной программы, должна предполагать:

- внешний и внутренний аудит соблюдения требований бюджетного законодательства, в части выполнения расходных обязательств;
- оценку степени воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования;



- анализ выполнения требований программно-целевого подхода в области достижения устойчивого развития муниципального образования.

В результате проведенного анализа теории и практики проведения оценки МП в условиях модернизации системы управления муниципальными финансами, хотелось бы отметить высокий уровень координации и согласованности органов власти муниципальных образований в реализации приоритетных направлений территориального развития, задаваемых на федеральном уровне. Однако, говорить о положительных итогах реализации бюджета в программном представлении достаточно рано, так как, в основном муниципальные программы большинства муниципальных образований, имеют горизонт планирования от 2014 года до 2016 года. Однако, тенденции тотального перехода к программному бюджетированию на всех уровнях бюджетной системы, заявленные в Обращении Президента страны с ежегодным посланием к Федеральному собранию от 12 декабря 2013 года, обуславливают необходимость дальнейшего исследования методологии оценки муниципальных программ в целях систематизации и обобщения достижений в области модернизации системы управления муниципальным финансами.

Список литературы

1. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального образования «Город Майкоп»: постановление Администрации муниципального образования «Город Майкоп» от 07.08.2013 N 572. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW977;n=33697>.
2. Порядок разработки, утверждения и реализации муниципальных программ: распоряжение Администрации Ембаевского МО от 01.08.2013 №169.
3. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 26 декабря 2012 г. N 817 г. Москва // Российская газета № 6015 от 22 февраля 2013 г.
4. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Великосельского сельского поселения: постановление Администрации Великосельского сельского поселения № 206 от 07.11.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admvelikoe.ru/documents/785.html>.
5. Сидоров, А.А. Методические подходы к оценке социально-экономического развития муниципальных образований / А. А. Сидоров, М. П. Силич // Известия Томского политехнического университета. 2008. Т. 313. № 6. С. 38-44. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lib.tpu.ru/fulltext/v/Bulletin_TPU/2008/v313/i6/o8.pdf
6. Виноградова, К.О. Сущность и структура потенциала развития региона / К.О. Виноградова, О.А. Ломовцева // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/109-9620> (дата обращения: 03.03.2014).
7. Визгалов, Д.В. Методы оценки муниципальных программ / Д.В. Визгалов. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.- 108 с.
8. Порядок проведения оценки эффективности реализации муниципальных целевых программ: постановление Администрации Галичского муниципального района Костромской области от 31.03.2011 №100 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=oCCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffrayon.galich.com%2Fmaterials%2Fpostanovleniya%2F2011%2Fmar%2F03.2011%2520-%2520ozenka%2520effektivnosti%2520programm.doc&ei=tpgUU6u4NoeZ4wTLooDwDw&usg=AFQjCNH66EZrL9orq37qd1UwUQdT6fsw8g&bvm=bv.61965928,d.bGE&cad=rjt>.
9. О формировании, утверждении и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ: письмо Минфина России от 12.09.2013 N 02-16-03/37757. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151989/.



CONCEPTUAL BASES OF BUILDING OF COMPLEX ESTIMATION SYSTEM OF MUNICIPAL PROGRAMS UNDER CONDITIONS OF TRANSITION TO THE PROGRAM BUDGETING

L.R. BAEVA

*Volzhsky Institute for
economy, pedagogics and law
Volzhsky*

*e-mail:
baevwa@mail.ru*

The article is devoted to research of estimation approaches of municipal programs under conditions of transition to the program budgeting. On the basis of the conducted research of the estimating procedures concerning the municipal target programs of public-law entities development the basic principles of complex system building of the municipal programs estimation are introduced. Author provides the key value of estimation methodology of the programs proving the expenditure obligations of municipality in achievement of synergetic effect of program budget performance of municipality unites.

The article describes the implementation mechanism of complex estimation system of municipal programs under conditions of budget planning reforming.

Keywords: municipal budget, program budget, municipal program, municipality, synergy, methodology, complex estimation system.